

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2022-2024

Disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità
art. 1 commi 8 e 9 della legge 190/2012 e smi.

Sommario

1. Contenuti generali	3
1.1. PNA, PTPCT e principi generali	3
1.2. La nozione di corruzione	5
1.3. Ambito soggettivo	6
1.4. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)	8
1.5. I compiti del RPCT	11
1.6. Gli altri attori del sistema	12
1.7. L'approvazione del PTPCT	14
1.8. Obiettivi strategici	15
1.9. PTPCT e performance/obiettivi P.E.G	16
2. Analisi del contesto	17
2.1. Analisi del contesto esterno	17
2.2. Analisi del contesto interno	25
2.2.1. La struttura organizzativa	25
2.2.2. Funzioni e compiti della struttura	35
2.3. La mappatura dei processi	36
3. Valutazione e trattamento del rischio	38
3.1. Identificazione	38
3.2. Analisi del rischio	40
3.4. La ponderazione	44
3.5. Trattamento del rischio	44
3.5.1. Individuazione delle misure	45
3.5.2. Programmazione delle misure	47
4. Trasparenza sostanziale e accesso civico	49
4.1. Trasparenza	49
4.2. Accesso civico semplice, generalizzato e documentale	49
4.3. Equilibrio tra trasparenza ed esigenze privacy	51
4.4. Comunicazione	53
4.5. Modalità attuative	54
4.6. Organizzazione	55
5. Altri contenuti del PTPCT	57
5.1. Formazione in tema di anticorruzione	57
5.2. Codice di comportamento	57
5.3. Criteri di rotazione del personale	59
5.5. Clausola compromissoria nei contratti d'appalto e concessione	59
5.6. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti e attribuzione	

incarichi dirigenziali	59
5.8. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)	60
5.9. Controlli su ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici	60
5.10. Misure per la tutela del dipendente che segnala illeciti (whistleblower)	61
5.11. Patti di integrità e protocolli di legalità	63
5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC	64

Allegati:

A- Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;

B- Analisi dei rischi;

C- Individuazione e programmazione delle misure;

C1 - Individuazione delle principali misure per aree di rischio;

D- Misure di trasparenza.

1. Contenuti generali

1.1. PNA, PTPCT e principi generali

Il sistema normato dalla legge 190/2012 prevede la programmazione, l'attuazione ed il monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione da realizzarsi attraverso un'azione coordinata tra strategia nazionale e interna a ciascuna amministrazione.

La strategia nazionale si attua mediante il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che, in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

Il PNA costituisce un "atto di indirizzo" per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), destinati a fornire una valutazione del livello di esposizione degli enti al rischio di corruzione e indicare gli interventi (cioè le "misure") volti a prevenire e contenere il medesimo rischio (art. 1, comma 5, legge 190/2012).

Tale piano deve essere formulato ed approvato, salvo proroghe, ogni anno, entro il 31 gennaio.

L'eventuale violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1 comma 14).

La progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo si svolge secondo i seguenti principi guida: **principi strategici; principi metodologici; principi finalistici** (PNA 2019).

Principi strategici:

1) Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo:

l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT).

2) Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio:

la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura dell'ente; a tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità

correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e controllo.

3) Collaborazione tra amministrazioni:

la collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, esperienze, sistemi informativi e risorse.

Principi metodologici:

1) prevalenza della sostanza sulla forma:

il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio corruttivo; a tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno all'amministrazione.

2) Gradualità:

le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

3) Selettività:

al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico.

Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure.

4) Integrazione:

la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione.

In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra processo di gestione del rischio e ciclo di gestione della performance.

A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance/Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) e nella loro misurazione e valutazione - sia organizzativa

sia individuale - si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

5) Miglioramento e apprendimento continuo:

la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un procedimento di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

Principi finalistici:

1) Effettività:

la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai fattori corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

2) Orizzonte del valore pubblico:

la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni.

1.2. La nozione di corruzione

La legge 190/2012 non reca la definizione di "corruzione" ma da alcune norme e dall'impianto complessivo della stessa legge è possibile evincere un significato ampio di corruzione a cui si riferiscono gli strumenti e le misure previsti dal legislatore.

L'art. 1, comma 36, della legge 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "**cattiva amministrazione**" e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

La correlazione tra le disposizioni della legge 190/2012 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, nonché il contrasto di **fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione**, è evidenziato anche dai successivi interventi del legislatore sulla legge 190/2012.

L'ANAC, anche in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che, poiché la legge 190/2012 è finalizzata alla prevenzione e, quindi, alla realizzazione d'una tutela anticipatoria, debba essere privilegiata un'accezione ampia del concetto di corruzione, volta a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si rilevi **l'abuso da parte di un soggetto pubblico del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati.**

Al termine "corruzione" è, pertanto, attribuito un significato più esteso di quello desumibile dalle fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale (corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari); un significato tale da comprendere, non solo l'intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un **malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo, sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.**

1.3. Ambito soggettivo

Le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti, sia pubblici che privati. Questi sono individuati:

- dall'art. 1, comma 2-bis, della legge 190/2012;
- dall'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.

In ragione della diversa natura giuridica di tali categorie di soggetti, dette norme prevedono regimi parzialmente differenziati.

Per l'esatta individuazione dell'ambito soggettivo, l'ANAC ha fornito indicazioni attraverso le deliberazioni seguenti:

- n. 1310 del 28 dicembre 2016 - *"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016"*;
- n. 1134 del 8 novembre 2017 recante *"Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"*.

Nelle citate deliberazioni sono stati approfonditi profili attinenti all'ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT)

ed alla predisposizione dei PTPCT, in conformità alle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016.

Per quel che concerne la trasparenza, l'ANAC ha fornito chiarimenti sul criterio della "compatibilità" (introdotto dal legislatore all'art. 2-bis, commi 2 e 3, del d.lgs. 33/2013) secondo il quale i soggetti pubblici e privati, ivi indicati, applicano la disciplina sulla trasparenza, imposta alle pubbliche amministrazioni, "in quanto compatibile".

Nelle richiamate deliberazioni nn. 1310 e 1134, l'ANAC ha espresso l'avviso che la compatibilità non vada esaminata per ogni singolo ente bensì in relazione alle categorie di enti e all'attività propria di ciascuna categoria.

In particolare, il criterio della compatibilità va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti.

Alla luce del quadro normativo, e delle deliberazioni ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto le pubbliche amministrazioni individuate e definite all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e smi. **le quali, essendo le principali destinatarie delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, sono tenute a:**

- adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT);
- nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);
- pubblicare dati, documenti e informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività (in "Amministrazione trasparente");
- assicurare, altresì, la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato), secondo quanto previsto nel d.lgs. 33/2013.

Sono altresì tenute all'applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza:

- le Autorità di sistema portuale;
- le Autorità amministrative indipendenti;
- gli enti pubblici economici;
- gli ordini professionali;
- le società in controllo pubblico, le associazioni, le fondazioni ed altri enti di diritto privato (cfr. deliberazione n. 1134/2017).

1.4. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Il comma 7, dell'art. 1, della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, "di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio", il responsabile anticorruzione e della trasparenza, con particolare riguardo, per gli enti locali, al segretario o al dirigente apicale, salvo diversa e motivata determinazione.

"Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel Sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio" (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).

Tale figura è stata oggetto di significative modifiche da parte del d.lgs. 97/2016, norma che:

- 1) ha ricondotto ad un unico soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e l'incarico di responsabile della trasparenza;
- 2) ha rafforzato il ruolo del RPCT, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Tenuto conto che il Comune di Palagano attualmente non dispone di un segretario titolare, in quanto sede vacante a far data dal 01.10.2020 con Decreti sindacali n. 15 e 16 del 30.12.2021 si è provveduto a designare il Dott. Marco Pederzoli, Vicesegretario dell'ente, quale responsabile rispettivamente in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Il PNA ha evidenziato l'esigenza che il responsabile abbia "adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione", e che sia:

- dotato della necessaria "autonomia valutativa";
- in una posizione del tutto "priva di profili di conflitto di interessi" anche potenziali;
- di norma, scelto tra i dipendenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva.

In ogni caso secondo l'ANAC "è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile".

Il d.lgs. 97/2016 (art. 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le modifiche organizzative necessarie "per assicurare che

al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".

Risulta indispensabile, inoltre, che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere *"il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni"*.

A parere dell'ANAC ancora è *"altamente auspicabile"* che:

- il responsabile sia dotato d'una *"struttura organizzativa di supporto adeguata"*, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
- siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura stessa.

La necessità di rafforzare ruolo e struttura di supporto del responsabile discende anche dalle rilevanti competenze in materia di *"accesso civico"* attribuitegli dal d.lgs. 97/2016.

Riguardo all'*"accesso civico"*, infatti, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

- ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
- si occupa del *"riesame"* delle domande rigettate (art. 5 comma 7 del d.lgs. 33/2013).

Il più volte citato d.lgs. 97/2016 ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le *"eventuali misure discriminatorie"* poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza era prevista la segnalazione della sola *"revoca"*. L'ANAC può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'art. 15 del d.lgs. 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell'art. 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPCT, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano. Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPCT e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

Il PNA evidenzia che l'art. 8 del DPR 62/2013 impone un *"dovere di collaborazione"* dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Pertanto, tutti i dirigenti, i funzionari, il personale dipendente ed i collaboratori sono tenuti a fornire al RPCT la necessaria collaborazione.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa/Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) e l'attuazione delle misure di prevenzione.

Nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussiste responsabilità dirigenziale e disciplinare per omesso controllo del RPCT, se non è in grado di provare "di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità" e di aver vigilato sull'osservanza del PTPCT.

I dirigenti, invece, rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

Il RPCT risponde per responsabilità dirigenziale, disciplinare e per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012) a meno che dimostri di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

L'ANAC, inoltre, ritiene che il R.P.C.T. non possa coincidere con il responsabile della protezione dei dati (RPD), previsto dal Regolamento UE 2016/679 e che deve essere nominato in tutte le amministrazioni pubbliche.

Tale figura può essere individuata in una professionalità interna o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna mentre il responsabile anticorruzione è sempre un soggetto interno.

Secondo l'Autorità la sovrapposizione dei due ruoli (R.P.C.T./R.P.D.) può rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce a tali figure.

"Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccole dimensioni qualora la carenza di personale renda organizzativamente non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD".

Il medesimo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali (FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico).

1.5. I compiti del RPCT

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge i compiti seguenti:

- elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPCT) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- propone le necessarie modifiche del PTCP, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);
- d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: "(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale";
- riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- entro il 15 dicembre di ogni anno redige una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
- trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);

- segnala all'organo di indirizzo e all'OIV eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni" (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
- quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, chiarezza e aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013);
- è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento;
- può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22).

1.6. Gli altri attori del sistema

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT compiti di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio.

Tale situazione non deve, in nessun caso, essere interpretata dagli altri attori come un pretesto per deresponsabilizzarsi; al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo dell'intera organizzazione.

Di seguito vengono esposti i compiti dei soggetti coinvolti direttamente o indirettamente nel sistema di gestione del rischio.

- L'organo di indirizzo politico deve:
 - valorizzare, in sede di definizione dei programmi e formulazione delle strategie dell'amministrazione lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
 - assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
 - promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale.
- I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:
 - valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi dei propri servizi;
 - coordinarsi opportunamente con il RPCT, fornendo dati e informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
 - curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in tale materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
 - assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale;
 - tenere conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.
- Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e le strutture con funzioni assimilabili, devono:
 - offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
 - fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi) nonché alla valutazione e trattamento dei rischi;

- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e quello del rischio corruttivo.

Il RPCT può avvalersi delle strutture di vigilanza ed audit interno, laddove presenti, per:

- attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (audit) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;

- svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

Ai fini di una corretta attuazione del processo di gestione del rischio i dipendenti partecipano attivamente con particolare riguardo alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT.

Tutti i soggetti, infine, che dispongono di dati utili e rilevanti hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT

È buona prassi, inoltre, soprattutto nelle organizzazioni particolarmente complesse, creare una rete di referenti per la gestione del rischio corruttivo, che possano fungere da interlocutori stabili del RPCT nelle varie unità organizzative e nelle eventuali articolazioni periferiche, supportandolo operativamente in tutte le fasi del processo.

1.7. L'approvazione del PTPCT

La legge 190/2012 impone ad ogni pubblica amministrazione l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT).

Il RPCT definisce e propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Per gli enti locali, "il piano è approvato dalla giunta" (art. 41 comma 1 lettera g) del d.lgs. 97/2016).

L'approvazione, ogni anno, di un nuovo piano triennale anticorruzione è obbligatoria (comunicato del Presidente ANAC 16 marzo 2018) ma l'Autorità ha ritenuto che i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPCT non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, possano provvedere all'adozione del PTPCT con modalità semplificate (ANAC, deliberazione n. 1074 del 21/11/2018, pag. 153).

La giunta potrà *“adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPCT”* già in vigore.

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPCT debba essere trasmesso all'ANAC e pubblicato in amministrazione trasparente unitamente a quelli degli anni precedenti.

1.8. Obiettivi strategici

Il già citato comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal d.lgs. 97/2016) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli *“obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione”* che costituiscono *“contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPCT”*.

Il d.lgs. 97/2016 ha attribuito al PTPCT *“un valore programmatico ancora più incisivo”*:

Tale documento, infatti, elenca gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione predeterminati dall'organo di indirizzo politico. L'elaborazione del piano, pertanto, non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire: *“elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale”*.

L'ANAC (deliberazione n. 831/2016) raccomanda agli organi di indirizzo di prestare *“particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione”*.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente *“la promozione di maggiori livelli di trasparenza”* da tradursi nella definizione di *“obiettivi organizzativi e individuali”* (art. 10 comma 3 del d.lgs. 33/2013).

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Secondo l'art. 1 del già richiamato d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016: *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”*.

Secondo l'ANAC, gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni.

Per quanto riguarda gli obiettivi strategici l'amministrazione ritiene che la trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012 consentendo:

1 - la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;

2 - il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico, come normato dal d.lgs. 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Tale obiettivo ha, pertanto, la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

- a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

1.9. PTPCT e performance/obiettivi PEG

Come già precisato al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto degli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione.

L'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della performance/obiettivi PEG è stata indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa Autorità.

L'art. 1 comma 8 della legge 190/2012, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscano contenuto necessario agli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti.

Gli obiettivi strategici sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa del piano esecutivo di gestione e piano dettagliato degli obiettivi (artt. 169 e 108 del TUEL).

2. Analisi del contesto

La prima fase del processo di gestione del rischio di fenomeni corruttivi è l'analisi del contesto, sia esterno che interno, nel corso della quale vengono acquisite le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera l'ente (contesto esterno) sia alla propria organizzazione (contesto interno).

2.1. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

- evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;
- valutare come tali fattori possano condizionare l'esame del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Operativamente l'analisi prevede due tipologie di attività:

- 1) acquisizione dei dati rilevanti;
- 2) interpretazione degli stessi.

Con riferimento al primo aspetto, l'amministrazione utilizza dati e informazioni sia di tipo "oggettivo" (economico, giudiziario, ecc.) che "soggettivo" relativi alla percezione del fenomeno corruttivo da parte degli stakeholder.

Secondo il PNA, riguardo alle fonti esterne, l'ente può reperire informazioni relative al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di banche dati o studi di diversi soggetti e istituzioni; particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento, alla presenza della criminalità organizzata e di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni nonché più specificamente ai reati contro la pubblica amministrazione.

La Regione Emilia-Romagna è tra quelle territorialmente più vaste e più popolate.

L'economia emiliano-romagnola ha realizzato, negli ultimi anni, performance macroeconomiche sistematicamente migliori di quelle nazionali ed anche recenti dinamiche macroeconomiche confermano il ruolo di preminenza dell'economia emiliano-romagnola nel quadro nazionale. Il PIL pro-capite in Emilia-Romagna è superiore alla media

nazionale e ciò è dovuto in gran parte al fatto che nella regione si riscontra un più elevato tasso di occupazione ma anche al tasso di produttività.

Le esportazioni, inoltre, costituiscono un punto di forza.

Per fare comprendere a quali tipi di eventi corruttivi le Amministrazioni nella Regione Emilia-Romagna sono maggiormente esposte è necessario riportare una serie di informazioni sulle caratteristiche del contesto ambientale (dinamiche, economiche, sociali, criminologiche e culturali del territorio) per cui nei sottosposti paragrafi vengono specificati alcuni dati significativi che riguardano diversi ambiti.

Scenario economico-sociale regionale

(Fonte dei dati: Unioncamere-Ufficio studi)

Lo scenario economico-sociale è stato fortemente condizionato, nel 2020, dalle ricadute della pandemia Covid-19. Il contesto economico è caratterizzato da una caduta del prodotto interno lordo nel 2020 che si prevede prossima alle due cifre (-9,9%). In termini reali dovrebbe risultare inferiore dell'1,5% rispetto ai livelli minimi toccati al culmine della crisi nel 2009 e di poco superiore a quello del 2000 (+0,5%). L'andamento regionale risulta lievemente più pesante di quello nazionale; la ripresa è parziale nel 2021 (+7,1%).

Data l'elevata incertezza, nel 2020 la caduta dei consumi risulta sensibilmente superiore a quella del Pil (-11,8%).

Gli effetti della recessione sul tenore di vita sono evidenti con notevoli riduzioni dei consumi privati aggregati e degli investimenti fissi lordi.

I livelli di accumulazione nel 2020 sono inferiori rispetto a quelli del precedente massimo risalente al 2008 e la caduta del commercio mondiale, accentuata dallo sfasamento temporale della diffusione della pandemia, ha avuto riflessi pesanti anche sull'export regionale.

Al termine dell'anno 2020, in valore reale, le esportazioni regionali risultano superiori del 13% al livello massimo precedente la crisi finanziaria, toccato nel 2007. Nel 2020 l'industria, in primo luogo, e le costruzioni accusano il colpo più duro, ma anche nei servizi la recessione si profila pesante. Nel 2021 la ripresa è stata solo parziale in tutti i settori, ma più pronta nell'industria.

La tendenza positiva riavviatasi con il terzo trimestre dovrebbe permettere una crescita nel 2021 quando sarà l'attività industriale a trainare la ripresa. Ma al termine dell'anno 2020, il valore aggiunto reale dell'industria risulta inferiore del 7,7% rispetto al precedente massimo del 2007; anche il valore aggiunto delle costruzioni subisce una caduta notevole nel 2020 (-11,3%), ma la tendenza positiva riprenderà grazie anche alle misure di incentivazione adottate dal governo; nonostante ciò al termine dell'anno 2020 il valore aggiunto delle costruzioni risulta inferiore del 46,1% rispetto agli eccessi del precedente massimo del 2007. Gli effetti negativi dello

shock da coronavirus si fanno sentire più a lungo nel settore dei servizi; al termine dell'anno 2020, il valore aggiunto dei servizi risulta inferiore del 5,5% rispetto al precedente massimo toccato nel 2008.

Il mercato del lavoro in Emilia-Romagna

Le forze di lavoro si riducono sensibilmente nel 2020 per effetto dell'uscita dal mercato di lavoratori non occupabili; negli anni a seguire la crescita dovrebbe riprendere compensando parzialmente la perdita subita.

Il tasso di attività, calcolato come quota sulla popolazione presente totale, si ridurrà al 47,9% nel 2020.

La pandemia ha inciso sensibilmente sull'occupazione, nonostante le misure di salvaguardia adottate, colpendo in particolare i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel tempo. L'occupazione nel 2020 si è ridotta del 2,1% senza una ripresa sostanziale nel 2021.

Il tasso di occupazione si è ridotto nel 2020 al 44,9%.

Le misure di sostegno all'occupazione conterranno nel tempo e nel livello gli effetti negativi della pandemia sul tasso di disoccupazione, che per il 2020 sale al 6,2% e nel corso del 2021 dovrebbe giungere sino al 6,9%, il livello più elevato dal 2016.

Profilo criminologico del territorio regionale

(Fonte dei dati: estratto da uno studio del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale- Settore sicurezza urbana e legalità)

Come ormai provato da diverse indagini delle forze investigative anche in Emilia-Romagna si deve registrare una presenza criminale e mafiosa di lunga data la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti (soprattutto nel traffico degli stupefacenti) ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche più complesse.

Infatti occorre ricordare, in primo luogo, la progressione delle attività mafiose nell'economia legale, specie nel settore edile e commerciale, e parallelamente lo strutturarsi di un'area grigia formata da attori eterogenei, anche locali, con cui i gruppi criminali hanno stretto relazioni al fine di sfruttare opportunità e risorse del territorio (appalti, concessioni, acquisizioni di immobili o aziende, ecc.).

A rendere tale scenario ancora più complesso occorre considerare, inoltre, la presenza di gruppi criminali stranieri i quali generalmente sono impegnati nella gestione di alcuni grandi traffici illeciti, sia in modo autonomo che in collaborazione con la criminalità autoctona (fra tutti, si ricorda il traffico degli stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione). Non vanno trascurati, da ultimo, il comparire della violenza e i tentativi di controllo mafioso del territorio i cui segni più evidenti sono rappresentati

dalle minacce ricevute da alcuni operatori economici, esponenti politici, amministratori locali o professionisti dell'informazione oltre che dalla preoccupante consistenza numerica raggiunta dalle estorsioni, dai danneggiamenti e attentati dinamitardi e incendiari (reati, questi, solitamente correlati fra di loro).

Secondo recenti indagini giudiziarie il nostro territorio sembrerebbe trovarsi di fronte a fenomeni criminali e mafiosi in via di sostanziale mutamento: non più isolato dentro i confini dei traffici illeciti come in passato ma ormai presente anche nella sfera della società legale e capace di mostrare, quando necessario, i tratti della violenza tipici dei territori in cui ha avuto origine.

Le mafie calabrese (ndrangheta) e campana (camorra), come dimostrano i riscontri investigativi degli ultimi anni, sono senz'altro le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna. Tuttavia va specificato che esse agiscono nell'ambito di una realtà criminale più articolata di quella propriamente mafiosa, all'interno della quale avvengono scambi e accordi reciprocamente vantaggiosi fra i diversi attori sia del tipo criminale che economico-legale, al fine di accumulare ricchezza e potere; a questa complessa realtà criminale, come noto, partecipano anche singoli soggetti, i quali commettono per proprio conto o di altri soggetti, mafiosi e non, soprattutto reati finanziari (es. riciclaggio) oppure offrono, sia direttamente che indirettamente, sostegno di vario genere alle organizzazioni criminali.

Per quanto riguarda l'intensità e gli sviluppi nella nostra regione di alcune attività e traffici criminali si sottolinea come riguardino attività caratterizzate da una certa complessità, realizzate, proprio per questa loro peculiarità, attraverso l'associazione di persone che perseguono uno scopo criminale comune.

Considerati complessivamente questi reati, nella nostra regione, sono cresciuti in media di cinque punti percentuali ogni anno; più in particolare, limitando lo sguardo all'Emilia-Romagna, nel decennio 2010 - 2019 il reato di usura è cresciuto in media di 17 punti percentuali all'anno, quello di riciclaggio di 12, le estorsioni di 11, le truffe, le frodi e i reati di contraffazione di 8, il reato di associazione a delinquere di 5, i reati riguardanti gli stupefacenti di oltre 2 punti.

Diversamente da questi reati, ancora nel decennio esaminato, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi sono diminuiti in media di 2 punti percentuali all'anno, i reati di ricettazione e contrabbando di quasi 4 punti, i furti e le rapine organizzate di 5 e il reato di sfruttamento della prostituzione di 10.

1. Nella provincia di Piacenza sono cresciute oltre la media regionale i reati di riciclaggio, le estorsioni, le truffe, le frodi e la contraffazione, i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e

incendiari (riguardo a questi ultimi tre gruppi di reati, la tendenza della provincia è stata opposta a quella della regione);

2. la provincia di Parma ha avuto una crescita superiore alla media della regione rispetto ai reati di usura, riciclaggio, a quelli riguardanti gli stupefacenti e, in controtendenza, ai reati di sfruttamento della prostituzione e ai danneggiamenti;

3. la provincia di Reggio Emilia ha registrato una crescita superiore alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e alle truffe, alle frodi e alla contraffazione; in controtendenza rispetto a quanto si è registrato in generale in regione, in questa provincia sono cresciuti anche i reati di sfruttamento della prostituzione e i danneggiamenti;

4. la provincia di Modena ha avuto una crescita più elevata di quella media regionale rispetto ai reati di riciclaggio e alle estorsioni; diversamente dall'andamento regionale, in questa provincia sono aumentati anche i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione e di contrabbando;

5. nella provincia di Bologna si sono registrati valori superiori alla media regionale per i reati riguardanti riciclaggio e estorsioni;

6. nella provincia di Ferrara sono cresciuti in misura superiore alla media le estorsioni, le truffe e i reati riguardanti gli stupefacenti; in controtendenza all'andamento medio della regione, in questa provincia sono cresciuti anche i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti;

7. la provincia di Ravenna registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e a quelli che riguardano gli stupefacenti; diversamente di quanto si è registrato a livello regionale, in questa provincia è cresciuto anche il reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;

8. la provincia di Forlì-Cesena registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e al reato di associazione a delinquere;

9. la provincia di Rimini registra valori superiori alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio e, contrariamente alla tendenza media della regione, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari.

Il "controllo del territorio" da parte delle organizzazioni criminali nella nostra regione è decisamente sotto la media dell'Italia ma risulta più alta della media della ripartizione territoriale del Nord-Est.

Per quanto riguarda invece altri due ambiti di attività ovvero la gestione dei traffici illeciti e la criminalità economica-finanziaria la nostra regione detiene tassi leggermente superiori a quelli medi dell'Italia e più elevati di quelli Nord-Est.

Osservando ora l'incidenza di queste attività all'interno della regione, emergono quattro province dove i valori dei tassi risultano più elevati di quelli medi regionali: Parma, Bologna, Ravenna e Rimini.

Come rilevato dai giudici del processo Aemilia i clan mafiosi presenti in Regione presentano *“una strategia di infiltrazione che muove spesso dall’attività di recupero di crediti inesigibili per arrivare a vere e proprie attività predatorie di complessi produttivi fino a creare punti di contatto e di rappresentanza mediatico-istituzionale”* e ciò obbliga le Pubbliche amministrazioni a rafforzare le proprie misure di contrasto alla corruzione e ai reati corruttivi in genere, e ad attrezzarsi per evitare sia di collaborare, anche in modo ignaro, al riciclaggio, nell’economia legale, di proventi da attività illecite e quindi all’inquinamento dei rapporti economici, sociali e politici e sia che, in uno scenario economico-sociale influenzato dalla pandemia, le ingenti risorse finanziarie e misure di sostegno adottate a favore delle imprese siano intercettate e costituiscano un’ulteriore occasione per la criminalità organizzata.

Attività di contrasto sociale e amministrativo

(Fonti dei dati: Gabinetto del Presidente della Giunta regionale- Settore sicurezza urbana e legalità; struttura di coordinamento della Rete per l’integrità e la Trasparenza-Giunta regionale)

Alla luce di questo scenario preoccupante, in ordine alla infiltrazione della criminalità organizzata nel territorio emiliano-romagnolo, e nonostante autorevoli osservatori sostengano che la presenza delle mafie in regione, e più in generale nel Nord Italia, sarebbe stata trascurata o sottovalutata dalle classi dirigenti locali e dalla società civile, sia le amministrazioni del territorio sia l’opinione pubblica e la società civile sono consapevoli di questo pericoloso fenomeno e da diverso tempo cercano di affrontarlo nei modi e con gli strumenti più consoni.

D’altra parte nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell’antimafia civile, che ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano. A tal fine si ricorda la legge della Regione Emilia-Romagna 28 ottobre 2016, n. 18 *“Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell’economia responsabili”*, (c.d. Testo Unico della Legalità) con la cui adozione è stata dedicata particolare attenzione ai progetti di promozione della legalità; sono, infatti, incentivate tutte le iniziative per la promozione della cultura della legalità sviluppate d’intesa con i diversi livelli istituzionali ivi incluse le società a partecipazione regionale, che comprendono anche il potenziamento dei programmi di formazione del personale e lo sviluppo della trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Nell'ambito delle disposizioni volte a rafforzare la prevenzione dei fenomeni di corruzione ed illegalità, a partire dal settore degli appalti pubblici, figurano:

- la valorizzazione del rating di legalità delle imprese (art. 14);
- la creazione di elenchi di merito, a partire dal settore dell'edilizia ed in tutti i comparti a maggior rischio di infiltrazione mafiosa (art. 14);
- la diffusione della Carta dei Principi delle Imprese e dell'Elenco di Merito delle imprese e degli operatori economici (art. 14);
- il monitoraggio costante degli appalti pubblici, anche in collaborazione con l'Autorità anticorruzione (art. 24);
- la riduzione delle stazioni appaltanti, favorendo la funzione di centrale unica di committenza esercitata dalle unioni di comuni (art. 25);
- la promozione della responsabilità sociale delle imprese, al fine di favorire il pieno rispetto delle normative e dei contratti sulla tutela delle condizioni di lavoro (art. 26).

Ulteriori misure specifiche vengono adottate per il settore dell'autotrasporto e facchinaggio con il potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo negli ambiti della logistica e in quelli del commercio, turismo, agricoltura e della gestione dei rifiuti anche al fine di contrastare i fenomeni del caporalato e dello sfruttamento della manodopera (artt. 35-42).

Viene favorita poi una maggiore condivisione di informazioni sui controlli da parte dei corpi deputati alla protezione del patrimonio naturale, forestale e ambientale in genere oltre al maggiore sostegno alle attività della rete del lavoro agricolo, cercando di prevenire l'insorgenza di fenomeni illeciti all'interno del contesto.

Per quanto attiene specificatamente alle strategie regionali di prevenzione e contrasto dell'illegalità all'interno dell'amministrazione regionale e delle altre amministrazioni pubbliche la Regione - in base all'art. 15 della l.r. n. 18 del 2016 - ha promosso l'avvio di una "*Rete per l'Integrità e la Trasparenza*" ossia una forma di raccordo tra i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza delle amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo che permette di affrontare e approfondire i vari e problematici aspetti della materia, creando azioni coordinate ed efficaci di contrasto ai fenomeni corruttivi.

È stato anche costituito un Tavolo tecnico sul tema dell'antiriciclaggio. Prosegue in Emilia-Romagna l'azione di diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e la valorizzazione del rating di legalità e continua l'attività dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che fornisce anche assistenza tecnica alle Stazioni Appaltanti, enti e soggetti aggiudicatori del territorio.

In relazione all'art. 34, della l.r. 18/2016, è continuata l'attività relativa all'aggiornamento dell'Elenco di merito degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni.

Con l'approvazione della legge urbanistica regionale (l.r. 21 dicembre 2017 n. 24 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio) sono state introdotte norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche; in particolare, l'articolo 2 (Legalità, imparzialità e trasparenza nelle scelte di pianificazione) oltre a ribadire che le amministrazioni pubbliche devono assicurare, anche nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio, il rispetto delle disposizioni per la prevenzione della corruzione, la trasparenza e contro i conflitti di interesse, definite dalle leggi statali e dall'ANAC, introduce l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia, disciplinata dall'articolo 84 del d.lgs. 159/2011, relativamente ai soggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l'esame e approvazione di progetti urbanistici, nell'ambito dei diversi procedimenti regolati dalla legge (accordi operativi, accordi di programma e procedimento unico per i progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico e per le modifiche di insediamenti produttivi).

E' stato sottoscritto in data 9 marzo 2018 il Protocollo di intesa per la legalità negli appalti di lavori pubblici e negli interventi urbanistici ed edilizi tra la Regione, il Commissario delegato per la ricostruzione e le nove Prefetture/Uffici territoriali del governo, operanti in Emilia-Romagna, volto ad incrementare le misure di contrasto ai tentativi di inserimento della criminalità organizzata nel settore delle opere pubbliche e dell'edilizia privata, migliorando l'interscambio informativo tra gli enti sottoscrittori e garantendo maggiore efficacia della prevenzione e del controllo, anche tramite l'estensione delle verifiche antimafia a tutti gli interventi finanziati con fondi destinati alla ricostruzione.

Tale Protocollo migliora l'interscambio informativo tra le Prefetture e le altre Pubbliche amministrazioni per garantire una maggiore efficacia e tempestività delle verifiche delle imprese interessate ed è anche teso a concordare prassi amministrative e clausole contrattuali che assicurino più elevati livelli di prevenzione delle infiltrazioni criminali.

La Regione poi ha sostenuto un ampio spettro di azioni nell'ambito della promozione della cultura della legalità; nel 2020 sono stati presentati 39 progetti alla Regione, da enti locali e università, per iniziative e interventi per la diffusione della legalità sul territorio emiliano nell'ambito delle proprie politiche per la legalità e la prevenzione del crimine organizzato. Nel luglio 2020, infine, si è insediata in Regione Emilia-Romagna, la Consulta regionale per la legalità e la cittadinanza responsabile, organismo con funzioni conoscitive, propositive e consultive di cui fanno parte rappresentanti delle istituzioni locali e statali, del mondo del lavoro e dei settori produttivi, della società civile ed esperti degli ambiti professionali, accademici e di volontariato.

Con la costituzione della citata Consulta si intende così compattare, a difesa della legalità e contro la criminalità organizzata, tutto il sistema istituzionale e socioeconomico dell'Emilia-Romagna.

2.2. Analisi del contesto interno

Riguardo alle fonti interne, l'amministrazione può utilizzare:

- analisi e confronti con l'organo di indirizzo o i responsabili delle strutture;
- eventuali segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o altre modalità;
- risultati dall'azione di monitoraggio del RPCT;
- informazioni raccolte nel corso di incontri e attività congiunte con altre amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore.

L'analisi del contesto interno investe aspetti correlati all'organizzazione e gestione che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo.

Tale esame ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità che il livello di complessità dell'amministrazione: entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e adeguatezza.

L'analisi del contesto interno è incentrata:

- sull'esame della struttura organizzativa e delle principali funzioni da essa svolte, per evidenziare il sistema delle responsabilità;
- sulla mappatura dei processi e attività dell'ente.

2.2.1. La struttura organizzativa

Gli organi del Comune sono Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale.

La Giunta, essendo il Comune di Palagano di 2.354 abitanti (censimento 2011) è composta da sole 3 persone cioè dal Sindaco e da due assessori.

Relativamente alla struttura organizzativa il Comune di Palagano risulta suddiviso nei seguenti servizi:

Servizio affari generali - 1° servizio: Resp. Sig.ra Ferrarini Emanuela, nominata con Decreto Sindacale nr. 12 del 30.12.2021;

Servizio finanziario - tributi - 2° servizio: Resp. Rag. Gualandi Katuscia, nominata con Decreto Sindacale nr. 13 del 30.12.2021;

Servizio tecnico, edilizia privata, urbanistica, ambiente e lavori pubblici
- **3° servizio:** Resp. Geom. Cappelletti Cesare, nominato con Decreto Sindacale nr. 14 del 30.12.2021.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 8 del 29/03/2014 è stata approvata, con decorrenza 1° maggio 2014, in conformità all'art. 32 T.U.E.L. ed all'art. 19 L.R. n. 21/2012 la fusione per incorporazione dell'Unione dei Comuni Montani Valli Dolo, Dragone e Secchia nell'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico, che è subentrata in via automatica, senza soluzione di continuità nelle gestioni associate che la stessa Unione dei Comuni Montani Valli Dolo, Dragone e Secchia gestiva per conto dei Comuni di Frassinoro, Montefiorino e Palagano.

I servizi gestiti in forma associata nell'ambito dell'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico, costituita dai comuni di Fiorano Modenese, Formigine, Frassinoro, Maranello, Montefiorino, Palagano, Prignano sulla Secchia e Sassuolo sono i seguenti:

Per tutti i comuni dell'Unione:

- S.I.A. – Servizi Informativi Associati;
- S.U.A.P. – Sportello Unico per le Attività Produttive;
- C.U.C. – Centrale Unica di Committenza;
- Servizi sociali;
- Protezione civile;
- Servizio sismica;
- Servizio Associato di Informazione e Promozione Turistica

Per tutti i comuni dell'Unione con esclusione di Prignano sulla Secchia:

- Servizio personale.

Per i comuni di Fiorano Modenese, Sassuolo, Maranello, Formigine e Prignano sulla Secchia:

- Servizio associato Pubbliche affissioni
- Gestione Vincolo Idrogeologico con l'Unione dei Comuni del Frignano.

Per i comuni di Frassinoro, Montefiorino e Palagano:

- Ufficio Associato di Polizia Locale

Per i **comuni di** Montefiorino, Palagano e Prignano sulla Secchia:

- Esercizio in forma associata di parte della funzione pianificatoria per la redazione degli strumenti di pianificazione in conformità alla normativa vigente in materia.

La dotazione organica del triennio 2021/2023 è la seguente:

CATEGORIE E POSIZIONI GIURIDICHE	DOTAZIONE ORGANICA EX VIGENTI PROGRAMMAZION I ASSUNZIONALI	POSTI DOTAZIONALI COPERTI	POSTI VACANTI DA COPRIRE
D	2	2	0
C	7	6	1
B	4	4	0
TOTALE	13	12	1

Rispetto alla dotazione di cui sopra le unità di personale effettivamente in servizio alla data di redazione del presente documento sono quelle esposte in dettaglio:

SERVIZIO	UNITA' ASSEGNATE	CATEGORIA
I° Servizio - SERVIZIO AFFARI GENERALI	N. 5	n. 1 cat. B - n. 2 cat. C - n. 2 cat. D
II° Servizio - SERVIZIO FINANZIARIO - TRIBUTI - PERSONALE (di cui un'unità in accordo di collaborazione con altro ente)	N. 3	n. 2 cat. C - n. 1 cat. D
III° Servizio - SERVIZIO TECNICO, EDILIZIA PRIVATA, URBANISTICA, AMBIENTE E LAVORI PUBBLICI	N. 5	n. 2 cat. B - n. 2 cat. C

Nel corso degli anni 2019-2021 la situazione del personale dipendente relativa all'organico e alla spesa di cui ai sensi della legge 296/2006, art. 1, comma 557 e s.m.i., risulta la seguente:

Andamento occupazionale e della spesa di personale

	Previsione		
	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021
Dipendenti al 1/1	13	13	13
Cessazioni	0	0	2
Assunzioni	0	0	1
Dipendenti al 31/12	13	13	12

Nel corso del 2020 l'attività di reclutamento del personale è stata interessata dall'entrata in vigore di una nuova disciplina da rinvenire:

- nell'art. 33, comma 2 del cosiddetto "Decreto Crescita", decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, come modificato dal comma 853, art. 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 e dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. Milleproroghe), che ha introdotto significative novità al regime delle assunzioni negli enti locali, il cui testo definitivo viene di seguito riportato:

*"2. "A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. **I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.** I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle 'unioni dei comuni' ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia superiore adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno*

2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. (... omissis...)";

- nel Decreto Ministeriale 17 marzo 2020 "Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.108 del 27 aprile 2020, finalizzato, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, ad individuare i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilanci di previsione, nonché ad individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia;

- nella circolare del Ministro per la pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'Interno, in attuazione dell'art.33 comma 2 del decreto legge 30 aprile 2019, n.34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 in materia di assunzioni di personale da parte dei Comuni.

Con riferimento alle nuova disciplina in materia di programmazione/capacità assunzionale degli Enti Locali la giurisprudenza contabile, ha definito i seguenti approdi:

- deliberazione della Corte dei Conti Sezione della Toscana N. 61/2020 la quale offre una lettura della nuova disciplina integralmente imperniata sul principio giuridico per cui a ciascuna procedura si applica la norma vigente nel momento in cui essa viene avviata: ed evidenziando, in particolare, che tale "avvio" non può coincidere con la trasmissione della comunicazione ex art. 34-bis del d.lgs. 165/2001.

Affermano in proposito i magistrati toscani:

1) la data del 20 aprile costituisce uno snodo fondamentale (richiamandosi, in questo, a quanto già piuttosto efficacemente delineato dalla sezione regionale di controllo della Lombardia, con deliberazione n. 74/2020/PAR6) che rappresenta una piena soluzione di continuità tra vecchie e nuove regole sulle assunzioni nei comuni: nel passaggio dal turn-over alla sostenibilità finanziaria, tutto ciò che accade dopo la data di entrata in vigore soggiace necessariamente alle nuove regole; 2) il PTFP è uno strumento di programmazione generale che è nettamente distinto dalle procedure assunzionali che da esso discendono: se le norme del contesto mutano, le procedure assunzionali posteriori non possono più basarsi sul medesimo Piano dei fabbisogni, approvato con le regole

precedenti. Conseguenza d'immediata percezione (anche questa già rinvenibile nella delibera dei giudici lombardi di cui sopra) è l'obbligo di adozione di un nuovo PTFP a valle dell'entrata in vigore delle nuove regole;

3) l'invio della comunicazione ex art. 34-bis del d.lgs. 165/2001 non sancisce la data di avvio di una procedura assunzionale: esso rappresenta un passaggio certamente prodromico, ma distinto, che non individua una fase dello stesso procedimento e non può perciò fungere da riferimento per il suo inizio;

4) atteso quanto sopra tutte le procedure, seppure programmate prima del 20 aprile e con invio, entro tale data, della comunicazione di cui sopra, non possono essere portate avanti dalle amministrazioni se non dopo una revisione del PTFP che ne preveda l'azione alla luce delle nuove norme assunzionali. Sono però ovviamente soggette al vecchio regime, precisa la Corte conti della Toscana, le procedure che terminino con la positiva applicazione dell'art. 34-bis, ovvero che vedano l'effettiva assegnazione di personale in esubero all'ente da parte delle strutture preposte, in esito alla comunicazione inviata: ciò in quanto, ovviamente, tale conclusione rappresenta la mera conclusione dello stesso procedimento.

- deliberazione sezione regionale di controllo per la Campania n. 111/2020/PAR8 con la quale i magistrati campani chiariscono che, a loro giudizio, il FCDE (Fondo crediti di dubbia esigibilità) da prendere a riferimento nel computo della percentuale del comune da rapportare ai valori soglia, è quello dell'ultimo rendiconto della gestione approvato, "eventualmente assestato". Questo in ragione della maggiore "attualità", e perciò rispondenza alla ratio normativa, del dato derivante dal possibile assestamento del Fondo operato in corso d'anno rispetto a quello previsionale. In questa stessa direzione, e pertanto con ciò omogeneamente, si esprime in effetti anche la circolare esplicativa interministeriale;

- deliberazione sezione regionale di controllo per la Campania n. 97/2020/PAR9 con la quale la stessa sezione campana risponde positivamente al dubbio sulla perdurante applicabilità, nel nuovo regime assunzionale, della norma di cui all'art. 11-bis, comma 2, del d.l. 135/2018 convertito in legge 12/2019, che consente, nei comuni senza dirigenza, di sacrificare quote di capacità assunzionale per escludere dal rispetto del limite ex art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 (anno 2016) il valore dell'incremento degli importi attribuiti agli incarichi di p.o. vigenti all'entrata in vigore del nuovo CCNL 21 maggio 2018, derivante della

revisione dell'area delle posizioni organizzative imposta dal medesimo CCNL;

- deliberazione della Corte dei conti Sezione di controllo per la Lombardia n. 74/20/PAR nella quale i magistrati contabili affermano che la determinazione della spesa di personale è sottoposta "sulla base del principio del tempus regit actum, alla normativa vigente al momento delle procedure di reclutamento. Nel corso della gestione, pertanto, l'attivazione delle procedure di assunzione, per quanto previste nella programmazione adottata in fase antecedente, dovrà avvenire nel rispetto della normativa vigente nonché dell'equilibrio di bilancio asseverato;

- deliberazione della Corte dei conti per l'Emilia Romagna n. 55/2020 la quale stabilisce che "(...) per ultimo rendiconto della gestione approvato si intende il primo rendiconto utile approvato in ordine cronologico a ritroso rispetto all'adozione della procedura di assunzione del personale per l'esercizio in corso che definisce a quale rendiconto fare riferimento (...)" ;

- deliberazione della Corte dei Conti della Liguria, n. 1/2022 che ha confermato i precedenti orientamenti della magistratura contabile stabilendo che le somme che i Comuni destinano all'incentivazione del personale, ex articolo 113 comma 2 del Codice dei contratti, non rientrano nel computo degli spazi assunzionali di cui all'articolo 33 comma 2 del DL 34/2019.

Alla luce di quanto sopra dettagliato, salvo diversa giurisprudenza che intervenga in materia e quindi salvo diverso conseguente ricalcolo del rapporto, si riporta di seguito prospetto relativo al rapporto spesa personale/entrate correnti del Comune di Palagano (pari al 27,94%) nonché il margine assunzionale in capo allo stesso in merito al triennio 2022/2024.

Rapporto spesa personale/entrate correnti

	PTFP 20/21/22
Spese personale anno 2020	690.972,73
Media entrate 2018/2019/2020	2.472.618,94
Percentuale	27,94%

Alla luce dei valori soglia stabiliti dal DM 17 marzo 2020 per enti di dimensione demografica pari al Comune di Palagano questo è collocato nella "fascia intermedia" ovvero ha un rapporto tra spese personale ed entrate correnti (pari al 27,94%) che si colloca tra i due valori soglia di riferimento ovvero: 27,60% (Tab 1 del DM 2020) e 31,60% (Tab 3 del DM 2020)

Come precisato nell'art 33, comma 2 del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 come convertito i comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia "non possono incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato".

Direttive in materia di assunzioni a tempo indeterminato

Ex L. 56/2019 nel triennio 2020/2022 le procedure concorsuali bandite dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs 165/2001 e le conseguenti assunzioni potranno essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure previste dall'art. 30 del D.Lgs 165/2001, in considerazione di ciò, nell'ambito della programmazione delle assunzioni a tempo indeterminato si dovrà tenere conto:

- a) di quanto già previsto nelle programmazioni degli anni precedenti e non ancora portato a termine, fatta salva la possibilità di modifica in presenza di nuove o diverse esigenze da soddisfare;
- b) delle esigenze organizzative e funzionali espresse dai dirigenti in sede di formazione degli strumenti di programmazione amministrativa e finanziaria del Comune per il triennio 2022/2024 e di quelle in corso nell'anno 2022;
- c) delle cessazioni dal servizio di personale a tempo indeterminato;
- d) dei vincoli di spesa precedentemente indicati;
- e) dell'obiettivo della contrazione degli organici dei profili professionali di minore valore aggiunto, categoria A e B, fatte salve specifiche esigenze emerse nell'ambito della programmazione di cui al punto b);
- g) del corretto e funzionale utilizzo delle forme di lavoro flessibile;
- h) della razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative;
- i) della razionalizzazione delle strutture derivante dal conferimento di funzioni all'Unione dei Comuni del Distretto ceramico;
- l) dell'attenzione al rispetto dei vincoli normativi in tema di assunzioni obbligatorie.

Limite alla spesa personale in considerazione dell'adesione del Comune di Palagano all'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico

Alla normativa in materia di spesa personale di cui sopra deve aggiungersi l'obbligo di consolidare, all'interno della spesa personale, anche quella sostenuta dal Comune di Palagano in conseguenza della sua adesione all'Unione dei Comuni del Distretto ceramico a cui sono state conferite, tra l'altro, le seguenti funzioni: SIA, Sociale, Protezione Civile, SUAP, Sismica, Amministrazione e Sviluppo delle Risorse Umane, CUC.

In materia di cumulo tra la spesa personale del Comune e quella dell'Unione la sentenza Corte dei Conti Sezione Lombardia N. 124/2013 stabilisce che " (...) in termini generali, per quanto concerne le modalità di

computo delle spese di personale delle Unioni di Comuni, la giurisprudenza contabile ha da tempo valorizzato una considerazione sostanziale, secondo la quale la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell'Ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione. Ciò significa che l'Amministrazione al fine di rendere correttamente le certificazioni e attestazioni relative al rispetto dei parametri di spesa per il personale previste dalla vigente normativa, dovrà conteggiare la quota parte di spesa personale sostenuta dall'Unione che sia riferibile al Comune stesso (...). Allo scopo dovrà reperire ed adottare idonei criteri per determinare la misura della spesa di personale propria dell'Unione che sia riferibile pro quota al Comune (Corte dei Conti Sezione Autonomie N. 8/2011). (...) Le norme vincolistiche in materia di spesa personale prendono a riferimento - continua la Corte dei Conti Lombardia - la spesa non già della forma associativa in quanto Entità autonoma, ma quella del singolo Ente a cui si somma la quota parte riferita all'Unione. Il vincolo è quello riferito alla normativa specifica del singolo Comune, di volta in volta applicabile in funzione della soglia dimensionale. Tale criterio, sommando la spesa del personale dell'Ente e la quota parte di spesa dell'Unione, riferita all'Ente, ha il duplice pregio, sia pur in un'ottica sostanziale, di far emergere la spesa nella sua integralità, e di vanificare eventuali operazioni di esternalizzazione con finalità elusive dei limiti stabiliti per legge (...);

- delibera della Sezione Autonomie della Corte dei Conti N. 8/2011 la quale in merito all'obbligo di contenimento della spesa personale dell'Unione dei Comuni ha sancito un metodo concreto "(...) il contenimento dei costi del personale dei Comuni deve essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei Comuni (...);
- deliberazione della Corte dei Conti della Lombardia n. 335/2018 la quale ha evidenziato che: "(...) i vincoli prevedono la determinazione del limite complessivo di spesa personale per l'aggregato Unione e comuni partecipanti (...)" stabilendo che per la definizione della stessa "(...) deve essere considerata la spesa sostanziale che include tutte le forme di esternalizzazione che non deve superare il tetto complessivo stabilito dalla media del triennio 2011/2013 da intendere in senso statico (...) Nel tetto va incluso il lavoro flessibile che reca altresì un vincolo specifico dato dal 50 per cento della spesa impegnata nel 2009 (...);
- deliberazione della Corte dei Conti Sezione Autonomie N. 20/2018 che ha affrontato il tema del contenimento/monitoraggio complessivo della spesa personale tra unioni ed enti ad essa partecipanti precisando che "(...) la verifica del rispetto dei vincoli gravanti sugli enti partecipanti alle unioni non obbligatori va condotta con il meccanismo del ribaltamento delineato dalla Sezione Autonomie con deliberazione n. 8/2011 salvo il

caso in cui gli Enti coinvolti nell'Unione abbiano trasferito tutto il personale all'Unione. In tale ultima ipotesi la verifica va fatta considerando la spesa cumulata di personale dell'unione con possibilità di compensazione delle quote di spesa personale tra gli Enti partecipanti (...)"

Si precisa che in considerazione del fatto che il Comune di Palagano è parte dell'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico le cessazioni di unità di personale assegnate a funzioni conferite in Unione verranno assunte direttamente dall'Unione unico soggetto legittimato alle assunzioni su funzioni conferite previa cessione del relativo margine di spesa/capacità assunzionale

Attualmente per il Comune di Palagano nel triennio 2022/2024 non si prevedono assunzioni a tempo indeterminato.

Gli organismi societari nei quali il comune di Palagano detiene una partecipazione sono i seguenti:

1. SETA S.p.A. (Società Emiliana Trasporti Autofiloviari);
2. AMO S.p.A. (Agenzia per la Mobilità di Modena);
3. Lepida S.p.A.;
4. HERA S.p.A.;
5. Acquedotto Dragone Impianti s.r.l.

2.2.2. Funzioni e compiti della struttura

La struttura organizzativa è chiamata a svolgere tutti i compiti e i servizi che l'ordinamento le attribuisce.

In primo luogo, a norma dell'art. 13 del d.lgs. 267/2000 e smi (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL) spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano popolazione e territorio comunale, precipuamente nei settori:

- dei servizi alla persona e alla comunità;
- dell'assetto ed utilizzazione del territorio;
- dello sviluppo economico;

salvo quanto espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

L'art. 14 del medesimo TUEL, inoltre, attribuisce al comune la gestione dei servizi, di competenza statale, elettorali, di stato civile, anagrafe, leva militare e statistica cui le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale "Ufficiale del Governo".

Il comma 27 dell'art. 14 del DL 78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge 122/2010), infine, elenca le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica.

2.3. La mappatura dei processi

L'aspetto più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la mappatura dei processi, con la quale viene esaminata l'intera attività svolta dall'amministrazione, al fine di identificare aree che, in ragione della natura e peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

A parere dell'ANAC, nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste.

Secondo il PNA, un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

La mappatura in oggetto prende avvio dalla identificazione dei processi che ha l'obiettivo di definire la lista di quelli che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nei gradi successivi.

I processi individuati, sostiene ancora l'ANAC, devono fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non essere limitati solo a quelli ritenuti a rischio.

Il risultato atteso da tale prima fase, pertanto, è l'identificazione dell'elenco completo dei processi dall'amministrazione che, nel rispetto di quanto disposto dagli indirizzi del PNA, sono successivamente aggregati nelle cosiddette "**aree di rischio**" intese come raggruppamenti omogenei di processi.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;

6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre alle undici "Aree di rischio" proposte dal citato PNA, il presente piano prevede anche un'area definita "Altri servizi", nella quale sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dallo stesso PNA come, ad esempio, processi relativi a gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni,.....

La preliminare mappatura dei processi è requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio.

Una compiuta analisi, infatti, consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che potrebbero generarsi attraverso le attività svolte dall'amministrazione.

Per la mappatura ci si è avvalsi del coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali, con i quali è stato possibile enucleare i processi elencati nelle schede allegate, denominate "**Mappatura dei processi e catalogo dei rischi**" (Allegato A).

Tali processi, poi, sempre secondo gli indirizzi espressi dal PNA, sono stati brevemente descritti mediante indicazione dell'input, delle attività costitutive il processo e dell'output finale e, da ultimo, è stata registrata l'unità organizzativa responsabile del processo stesso.

3. Valutazione e trattamento del rischio

Tale attività, necessaria per identificare, analizzare e confrontare rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (cosiddetto trattamento del rischio) si compone di tre fasi: identificazione, analisi e ponderazione.

3.1. Identificazione

Nella fase di identificazione degli eventi rischiosi l'obiettivo è individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell'amministrazione, tramite i quali si potrebbe concretizzare il fenomeno corruttivo.

Secondo l'ANAC *“questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione”* e risulta essenziale il coinvolgimento della struttura organizzativa.

Ai fini di tale attività è necessario definire l'oggetto di analisi, utilizzare tecniche di identificazione e fonti informative, individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT.

L'oggetto di analisi.

E' l'unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi e può essere l'intero processo ovvero le singole attività che lo compongono.

Secondo l'Autorità *“Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l'oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti”*.

L'ANAC ritiene che, in ogni caso, il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere costituito da processi rappresentativi dell'attività dell'amministrazione che, pertanto, *“non sono ulteriormente disaggregati in attività”* in conformità al principio della *“gradualità”*.

L'analisi svolta per processi, e non per singole attività che li compongono *“è ammissibile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta (...)”*.

Ai fini della presente attività, pertanto, e come già precisato, secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT si è avvalso della collaborazione di uffici/responsabili dell'ente svolgendo, data la dimensione organizzativa contenuta dell'amministrazione l'analisi per singoli *“processi”* e senza scomporre gli stessi in *“attività”*.

Secondo gli indirizzi del PNA e in attuazione del principio della “gradualità” si procederà ad affinare la metodologia di lavoro, passando ad un livello di analisi più dettagliato.

Tecniche e fonti informative.

Per identificare gli eventi rischiosi è possibile ricorrere all’analisi di documenti e banche dati, esame delle eventuali segnalazioni, interviste e incontri con il personale, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi dei casi di corruzione,

L’ANAC propone, a titolo di esempio, un elenco di fonti informative utilizzabili per individuare eventi rischiosi, quali: i risultati dell’analisi del contesto interno e esterno; le risultanze della mappatura dei processi; incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno; le eventuali segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o attraverso altre modalità; il *registro di rischi* realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

Ai fini della redazione del presente piano sono state applicate, principalmente, le metodologie seguenti:

- la partecipazione dei responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità;
- i risultati dell’analisi del contesto;
- le risultanze della mappatura;

Una volta individuati gli eventi rischiosi questi devono essere formalizzati e documentati nel PTPCT.

Secondo l’Autorità tale operazione potrà avvenire tramite un “**registro o catalogo dei rischi**” dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è riportata la descrizione di *“tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi”*.

Per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Nella costruzione del registro l’Autorità ritiene che sia *“importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti” e che siano “specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici”*.

Il catalogo in oggetto è riportato nelle schede allegate, denominate “**Mappatura dei processi e catalogo dei rischi**” (Allegato A).

3.2. Analisi del rischio

L'analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi:

- 1- comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "fattori abilitanti" della corruzione;
- 2- stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

Fattori abilitanti

L'analisi è volta a comprendere gli elementi di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti corruttivi.

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro, come ad esempio:

- assenza di misure di trattamento del rischio;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di rischio

Misurare il grado di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi consente di individuare i processi sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio.

L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti:

1. scelta dell'approccio valutativo;
2. definizione dei criteri di valutazione;
3. rilevazione dati e informazioni;
4. misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio può essere di tipo qualitativo o quantitativo, oppure un mix tra i due.

Approccio qualitativo: l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

Approccio quantitativo: nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici.

Secondo l'ANAC *“considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza”*.

Criteri di valutazione

L'ANAC ritiene che *“i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in **indicatori di rischio** (key risk indicators) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti”*.

Per stimare il rischio è necessario, pertanto, definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

L'Autorità ha proposto i seguenti indicatori comunemente accettati, ampliabili o modificabili da ciascuna amministrazione (PNA 2019, Allegato n. 1):

1. **livello di interesse “esterno”:** la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. **grado di discrezionalità del decisore interno:** un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. **manifestazione di eventi corruttivi in passato:** se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta;
4. **trasparenza/opacità del processo decisionale:** l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;

5. **livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano:** la scarsa collaborazione può segnalare una mancanza di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;
6. **grado di attuazione delle misure di trattamento:** l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Tutti gli indicatori suggeriti dall'ANAC sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente PTPCT.

Rilevazione dati e informazioni

Le valutazioni devono essere suffragate dalla *“motivazione del giudizio espresso”*, fornite di *“evidenze a supporto”* e sostenute da *“dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi”* (Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

L'ANAC ha suggerito i seguenti *“dati oggettivi”*:

1. dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis CP); ricorsi in tema di affidamento di contratti;
2. segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini di customer satisfaction, ecc.;
3. ulteriori dati in possesso dell'amministrazione.

Infine, l'Autorità, laddove sia possibile, consiglia *“di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie”* (Allegato n. 1, pag. 30).

In merito a tale attività sono stati applicati gli indicatori di rischio proposti dall'ANAC procedendo con la metodologia dell'**“autovalutazione”** proposta dalla stessa Autorità (PNA 2019, Allegato 1, pag. 29) effettuata dai responsabili delle principali ripartizioni organizzative, che vantano una approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio.

Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna a destra ("**Motivazione**") nelle schede (**Allegato B**). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio motivato

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio.

L'ANAC sostiene che sarebbe "opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi".

In tal caso la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta applicando una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso motivando adeguatamente la stessa alla luce dei dati e delle evidenze raccolte" (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30) e pervenendo alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore ottenuto ha lo scopo di fornire una "misurazione sintetica" e, anche in questo caso, potrà essere usata la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto).

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

- qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio "si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva del rischio";
- evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario "far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico".

Come da disposizioni contenute nel PNA, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo applicando la seguente scala ordinale di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	M
Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate "Analisi dei rischi" (**Allegato B**), nella cui colonna

denominata "**Valutazione complessiva**" è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

3.4. La ponderazione

La ponderazione è l'ultima fase del processo di valutazione del rischio ed il suo fine è "*agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione*" (Allegato n. 1, Par. 4.3, pag. 31).

Nella fase di ponderazione si stabiliscono:

1. le azioni da intraprendere per ridurre il livello di rischio;
2. le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera.

Per quanto concerne le **azioni**, al termine della valutazione del rischio devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione.

"La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti".

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di "rischio residuo" che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

L'applicazione di tali azioni preventive deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero.

Per quanto concerne la definizione delle **priorità** di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e "procedere in ordine via via decrescente", iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

3.5. Trattamento del rischio

Il trattamento è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi, nel corso della quale si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali, prevedendo scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

L'individuazione delle misure deve essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e monitoraggio, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere classificate in "**generali**" e "**specifiche**".

Misure generali: intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione.

Misure specifiche: agiscono in maniera puntuale su particolari rischi individuati in fase di valutazione e si caratterizzano per l'incidenza su problemi determinati.

L'individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano la parte essenziale del PTPCT e tutte le attività precedenti sono da ritenersi propedeutiche all'identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

In conclusione, il trattamento del rischio:

- è il processo in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta;
- si programmano le modalità della loro attuazione.

3.5.1. Individuazione delle misure

Obiettivo del trattamento del rischio è identificare, per quei rischi ritenuti prioritari, le possibili misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità e dei fattori abilitanti rilevati in sede di analisi.

Il PNA suggerisce le seguenti misure:

- controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;

- regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari”.

E' necessario indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare sugli stessi.

L'ANAC ritiene particolarmente importanti le misure relative alla semplificazione e sensibilizzazione interna: la semplificazione, in particolare, è utile laddove l'analisi del rischio abbia evidenziato che i fattori abilitanti siano una regolamentazione eccessiva o non chiara, tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino e colui che ha la responsabilità del processo.

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

1 - presenza ed adeguatezza di misure o controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione:

Per evitare la stratificazione di misure che possano rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove è necessaria un'analisi su quelle eventualmente previste nei Piani precedenti nonché su controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti.

2 - Capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio:

l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso; se l'analisi ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti.

3 - Sostenibilità economica e organizzativa delle misure:

l'identificazione delle misure è correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni per cui sarà necessario rispettare due condizioni:

a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;

b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia.

4 - Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione:

l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative.

Per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un numero significativo di misure per consentire la personalizzazione della strategia di

prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

Come le fasi precedenti, anche l'individuazione delle misure deve avvenire con il coinvolgimento della struttura organizzativa, recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), ma anche promuovendo opportuni canali di ascolto degli stakeholder.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegare denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" (Allegato C).

Le principali misure, inoltre, sono state ripartite per singola "area di rischio" (Allegato C1).

3.5.2. Programmazione delle misure

La seconda parte del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione.

Tale fase consente di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto a definizione ed attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione.

Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

- fasi o modalità di attuazione della misura:

laddove la misura sia particolarmente complessa, necessiti di varie azioni per essere adottata e presupponga il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura in oggetto.

- tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi:

- la misura deve essere scadenzata nel tempo;
- ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come a quelli chiamati a verificarne l'effettiva adozione di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

- responsabilità connesse all'attuazione della misura:

occorre indicare quali sono i responsabili dell'attuazione della singola misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione.

- indicatori di monitoraggio e valori attesi:

per poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla efficace attuazione delle misure.

Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, identificazione e programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità dell'attuazione delle misure stesse, anche al fine di stabilire le modalità più adeguate.

Le misure generali e specifiche sono elencate e descritte nelle schede allegare denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" - **Allegato C**, con indicazione della programmazione temporale e delle modalità di attuazione delle medesime.

4. Trasparenza sostanziale e accesso civico

4.1. Trasparenza

La trasparenza è una delle misure portanti dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, come rinnovato dal d.lgs. 97/2016 la trasparenza è accessibilità totale ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

La trasparenza è attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web istituzionale nella sezione denominata "Amministrazione trasparente".

4.2. Accesso civico semplice, generalizzato e documentale

Il d.lgs. 33/2013, art. 5, comma 1, recita: *“L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”* (**accesso civico semplice**).

Il comma 2, dello stesso art. 5 dispone che: *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”* obbligatoria ai sensi del d.lgs. 33/2013 (**accesso civico generalizzato**).

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ed estende l'accesso ad ogni altro dato e documento rispetto a quelli da pubblicare in “Amministrazione trasparente”.

L'accesso civico “generalizzato” investe ogni documento, dato ed informazione delle pubbliche amministrazioni. Tale istituto incontra quale unico limite *“la tutela di interessi giuridicamente rilevanti”* secondo la disciplina dell'art. 5-bis del D. Lgs. 33/2013 e s.m.i..

Scopo dell'accesso generalizzato è quello *“di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*.

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato *“non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente”*; chiunque può esercitarlo, *“anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato”* come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016.

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

L'accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e *“costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza”*.

L'accesso generalizzato, invece, *“si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni”* (art. 5 bis, comma 3).

La deliberazione 1309/2016 precisa anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso *“documentale”* di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo la cui finalità è ben differente in quanto consiste nel porre *“i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari”*.

Dal punto di vista soggettivo, infatti, il richiedente deve dimostrare di avere un *“interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*.

La legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, riconosciuto dal legislatore proprio *“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*.

L'accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua, pertanto, a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

Nel caso dell'accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire "un accesso più in profondità a dati pertinenti", mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono "consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni".

L'Autorità ribadisce la netta preferenza dell'ordinamento per la trasparenza dell'attività amministrativa: *"la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni"*; quindi, prevede "ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato".

L'Autorità, inoltre, propone il "**registro delle richieste di accesso presentate**" da istituire presso ogni amministrazione e che dovrebbe contenere l'elenco delle istanze con oggetto, data, relativo esito e indicazione della decisione. Tale documento è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in "amministrazione trasparente", "altri contenuti - accesso civico".

Secondo l'ANAC *"oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività"*.

Consentire a chiunque e rapidamente l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico di questa amministrazione ed i dipendenti sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d'esercizio dello stesso nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

4.3. Equilibrio tra trasparenza ed esigenze privacy

Dal 25/5/2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)" (di seguito RGPD).

A far data dal 19/9/2018 è vigente, inoltre, il d.lgs. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L'art. 2-ter del citato d.lgs. 196/2003, introdotto dal richiamato d.lgs. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri *“è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”*

Il comma 3 del medesimo art. 2-ter stabilisce che *“la diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1”*.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato in quanto è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali informazioni e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che ciò sia previsto dalla disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore.

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve comunque avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

Assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente quelli in eccesso rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 4, dispone inoltre che *“nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”*.

Il **Garante per la protezione dei dati personali**, già nel 2014, aveva prodotto delle *“Linee guida”* proprio in materia di *“trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati”* (provvedimento n. 243 del 15/5/2014).

Tali documenti hanno fornito preziose indicazioni per ottenere l'esatto bilanciamento tra l'interesse pubblico alla ostensione di dati personali e l'interesse del privato beneficiario alla tutela dei medesimi, anche considerando la particolare natura della maggioranza dei contributi, spesso idonei a rivelare informazioni relative allo stato di salute, ovvero alla situazione di disagio economico sociale degli interessati.

Le Linee guida, seppur approvate nel 2014, quindi precedentemente all'entrata in vigore del Regolamento UE 2016/679, sono tuttora uno strumento assai utile per bilanciare le finalità di trasparenza del d.lgs. 33/2013 con il diritto alla riservatezza ed alla tutela dei dati personali.

Ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1 punto 1 del Regolamento UE 2016/679, qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile è un "dato personale".

Inoltre, sono necessarie particolari cautele quando si faccia uso di dati "particolari", nonché di dati "relativi a condanne penali e reati".

Appartengono a "categorie particolari" i dati personali che rivelano: l'origine razziale o etnica; le opinioni politiche; le convinzioni religiose o filosofiche; l'appartenenza sindacale; dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica; dati relativi alla salute; dati relativi alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona.

In ogni caso, le tutele assicurate dal Regolamento UE 2016/679 debbono essere garantite per tutti i dati delle persone fisiche, anche se "generici".

4.4. Comunicazione

Per assicurare che la trasparenza sia sostanziale ed effettiva non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti e provvedimenti previsti dalla normativa, ma occorre semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della piena comprensibilità del contenuto da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.

E' necessario utilizzare un linguaggio che eviti, per quanto possibile, espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi.

Il sito web dell'ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile e meno oneroso, attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale.

La legge 69/2009 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 32 della suddetta legge dispone che *"a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati"*.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione, per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo on line, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in "Amministrazione trasparente" qualora previsto dalla norma.

L'ente è munito di posta elettronica ordinaria e certificata.

Sul sito web, nella home page, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale e nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati i riferimenti di ciascun ufficio.

4.5. Modalità attuative

L'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al d.lgs. 33/2013, ha rinnovato la struttura delle informazioni da pubblicare sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, adeguandola alle novità introdotte dal d.lgs. 97/2016.

Il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e secondo livello le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente in "Amministrazione trasparente" del sito web.

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla citata deliberazione ANAC 1310/2016.

Le schede denominate "**ALLEGATO D - Misure di trasparenza**" ripropongono fedelmente i contenuti, puntuali e dettagliati dell'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310.

Rispetto a tale documento le tabelle di questo piano sono composte da sette colonne, anziché sei.

E' stata aggiunta, infatti, la "**Colonna G**" per poter individuare, in modo chiaro, l'ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.

Le tabelle recano i dati seguenti:

Colonna A	denominazione delle sotto-sezioni di primo livello
Colonna B	denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello
Colonna C	disposizioni normative che impongono la pubblicazione
Colonna D	denominazione del singolo obbligo di pubblicazione
Colonna E	contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida ANAC)
Colonna F	periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni
Colonna G	ufficio responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F

Nota ai dati della Colonna F:

la normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

L'aggiornamento delle pagine web di "Amministrazione trasparente" può avvenire "tempestivamente" oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.

L'aggiornamento di numerosi dati deve avvenire "tempestivamente" anche se il legislatore non ha specificato tale concetto e ciò può dar luogo a comportamenti difformi.

Nota ai dati della Colonna G:

L'art. 43 comma 3 del d.lgs. 33/2013 prevede che "i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge".

I dirigenti responsabili della trasmissione, della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati sono individuati nei Responsabili dei servizi/uffici indicati nella colonna G.

4.6. Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal d.lgs. 33/2013, sono gli stessi responsabili dei servizi poichè data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la

gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in “Amministrazione Trasparente”.

Tali figure gestiscono le sotto-sezioni di primo e secondo livello del sito, riferibili al loro ufficio di appartenenza, curando la pubblicazione tempestiva di dati, informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in Colonna E.

L'ente rispetta le prescrizioni dei decreti legislativi 33/2013 e 97/2016 ed assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC.

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e, pertanto, non è prevista la sua integrazione con ulteriori informazioni.

In ogni caso, i dirigenti Responsabili dei servizi/uffici indicati nella colonna G, possono pubblicare dati e informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.

5. Altri contenuti del PTPCT

5.1. Formazione in tema di anticorruzione

Il PNA 2019 ha proposto *“indicazioni di carattere generale e operativo”* che secondo l'autorità potrebbero *“guidare le amministrazioni nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione”*.

L'ANAC propone di strutturare la formazione su due livelli:

- **livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti, mirato, all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e legalità ;
- **livello specifico**, dedicato al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

A tal proposito si precisa che:

l'art. 7-bis del d.lgs. 165/2001, che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione (prassi, comunque, da *“consigliare”*), è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 n. 70.

5.2. Il Codice di comportamento

In attuazione dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 e smi, il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013, Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Il Comune di Palagano ha approvato il proprio Codice di comportamento in data 31.12.2013, con delibera di Giunta Comunale n. 75.

L'ANAC il 19/2/2020 ha licenziato le **“Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche”** (deliberazione n. 177 del 19/2/2020).

Al Paragrafo 6, rubricato *“Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT”*, l'Autorità precisa che *“tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione”*.

Secondo l'Autorità, oltre alle misure anticorruzione di *“tipo oggettivo”* del PTPCT, il legislatore dà spazio anche a quelle di *“tipo soggettivo”* che ricadono sul singolo funzionario nello svolgimento delle attività e che

sono anche declinate nel codice di comportamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare.

Intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti.

Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance cfr. PNA 2019, Parte II, Paragrafo 8) occorre parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle stesse.

Analoghe indicazioni l'amministrazione può trarre dalla valutazione sull'attuazione delle citate misure, cercando di comprendere se e dove sia possibile rafforzare il sistema con doveri di comportamento.

Tale connessione è confermata da diverse previsioni normative: il fatto stesso che l'art. 54 del d.lgs. 165/2001 sia stato inserito nella legge 190/2012 *"è indice della volontà del legislatore di considerare necessario che l'analisi dei comportamenti attesi dai dipendenti pubblici sia frutto della stessa analisi organizzativa e di risk assessment propria dell'elaborazione del PTPCT"*.

Inoltre, sempre l'art. 54, comma 3, del d.lgs. 165/2001 prevede la responsabilità disciplinare per violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi inclusi i doveri relativi all'attuazione del PTPCT.

Il codice nazionale inserisce, infatti, tra i doveri che i destinatari del codice sono tenuti a rispettare quello dell'osservanza delle prescrizioni del PTPCT (art. 8) e stabilisce che l'ufficio procedimenti disciplinari, tenuto a vigilare sull'applicazione dei codici di comportamento, debba conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT.

Obiettivo del legislatore è correlare, per quanto ritenuto opportuno, i doveri di comportamento dei dipendenti alle misure di prevenzione della corruzione previste nel piano.

Tali due strumenti - PTPCT e codice di comportamento - si muovono comunque con effetti giuridici tra loro differenti: le misure declinate nel PTPCT sono di tipo oggettivo e incidono sull'organizzazione dell'amministrazione; i doveri declinati nel codice di comportamento intervengono, invece, sul piano soggettivo in quanto rivolti a chi opera nell'amministrazione ed incidono sul rapporto di lavoro, con possibile irrogazione, tra l'altro, di sanzioni disciplinari in caso di violazione.

Anche sotto il profilo temporale si evidenzia che mentre il PTPCT è adottato dalle amministrazioni ogni anno ed è valido per il successivo triennio, il codice di comportamento è tendenzialmente stabile nel tempo, salve integrazioni o modifiche dovute a motivazioni che rendono necessaria la rivisitazione di specifici doveri in particolari aree o processi.

È importante che il sistema di valori e comportamenti attesi in un'amministrazione si consolidi nel tempo e sia in grado di orientare il più chiaramente possibile i destinatari del codice.

L'amministrazione intende aggiornare il Codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020.

5.3. Criteri di rotazione del personale

La dotazione organica dell'ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Poichè non esistono figure professionali perfettamente fungibili il legislatore, all'art. 1, comma 221, della legge 208/2015 prevede quanto segue: *"(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale"*.

La normativa, pertanto, consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per *sostanziale infungibilità* delle figure presenti in dotazione organica.

5.5. Clausola compromissoria nei contratti d'appalto e concessione

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è sempre stato e sarà escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'art. 209, comma 2, del Codice dei contratti pubblici - d.lgs. 50/2016 e smi).

5.6. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti e attribuzione incarichi dirigenziali

L'ente applica la disciplina di cui agli artt. 53 del d.lgs. 165/2001 e 60 del DPR 3/1957, degli artt. 50, comma 10, 107 e 109 del TUEL e degli artt. 13 - 27 del d.lgs. 165/2001 e smi con riferimento a dirigenti e funzionari nonché le disposizioni del d.lgs. 39/2013 ed in particolare l'art. 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità*.

5.8. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)

La legge 190/2012 ha integrato l'art. 53 del d.lgs. 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Eventuali contratti conclusi ed incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

5.9. Controlli ai fini dell'attribuzione degli incarichi e assegnazione ad uffici

La legge 190/2012 ha introdotto misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

L'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

1. non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
2. non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,

3. non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
4. non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

5.10. Misure per la tutela del dipendente che segnali illeciti (whistleblower)

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e smi, riscritto dalla legge 179/2017 (sulle "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato") stabilisce che il pubblico dipendente che "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnali, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non [possa] essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Lo stesso interessato, o le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione, comunicano all'ANAC l'applicazione delle suddette misure ritorsive. L'Autorità, quindi, informa il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per gli eventuali provvedimenti di competenza.

I soggetti tutelati, ai quali è garantito l'anonimato, sono i dipendenti di soggetti pubblici che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. L'art. 54-bis stabilisce che la tutela sia assicurata:

1. ai dipendenti pubblici impiegati nelle amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001 (art. 1 comma 2), sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001);
2. ai dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
3. ai lavoratori ed ai collaboratori degli appaltatori dell'amministrazione: "imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

L'art. 54-bis, modificato dall'art. 1 della legge 179/2017, accogliendo un indirizzo espresso dall'Autorità, nelle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd. whistleblower)" (determinazione ANAC n. 6 del 28/4/2015), ha stabilito che la segnalazione dell'illecito possa essere inoltrata:

- in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che, di conseguenza, svolge un ruolo essenziale in tutto il procedimento di acquisizione e gestione delle segnalazioni;
- in alternativa all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

La segnalazione, per previsione espressa del comma 4 dell'art. 54-bis, è sempre sottratta all'accesso documentale, di tipo "tradizionale", normato dalla legge 241/1990. La denuncia deve ritenersi anche sottratta all'applicazione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, di cui agli articoli 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013. L'accesso, di qualunque tipo esso sia, non può essere riconosciuto poiché l'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

Il comma 9 dell'art. 54-bis prevede che le tutele non siano garantite "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado", la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

L'art. 54-bis, quindi, accorda al whistleblower le seguenti garanzie:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- la previsione che la denuncia sia sottratta all'accesso.

L'art. 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Le modeste dimensioni dell'ente sono tali da rendere estremamente difficile la tutela dell'anonimato del *whistleblower*.

In ogni caso, i soggetti destinatari delle istanze sono tenuti al segreto, al massimo riserbo e all'applicazione delle disposizioni in materia di anonimato del segnalante, divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione.

5.11. Patti di Integrità e Protocolli di legalità

Patti d'integrità e Protocolli di legalità recano un complesso di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario per la partecipazione ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni qualora qualcuna delle parti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di "regole di comportamento" finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

Il comma 17 dell'art. 1 della legge 190/2012 e s.m.i. stabilisce che le stazioni appaltanti possano prevedere *"negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità [costituisca] causa di esclusione dalla gara"*.

Erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere

Il comma 1 dell'art. 26 del d.lgs. 33/2013 (come modificato dal d.lgs. 97/2016) prevede la pubblicazione, in Amministrazione trasparente, degli atti con i quali le pubbliche amministrazioni determinano, ai sensi dell'art. 12 della legge 241/1990, criteri e modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, nonché per attribuire vantaggi economici di qualunque genere a persone, enti pubblici ed enti privati.

Il comma 2 del medesimo art. 26, invece, impone la pubblicazione dei provvedimenti di concessione di benefici superiori a 1.000 euro, assegnati allo stesso beneficiario, nel corso dell'anno solare. La pubblicazione, che è dovuta anche qualora il limite venga superato con più provvedimenti, costituisce condizione di legittimità ed efficacia del provvedimento di attribuzione del vantaggio (art. 26 comma 3).

Pertanto, la pubblicazione deve avvenire tempestivamente e, comunque, prima della liquidazione delle somme che costituiscono il contributo.

L'obbligo di pubblicazione sussiste solo laddove il totale dei contributi concessi allo stesso beneficiario, nel corso dell'anno solare, sia superiore a 1.000 euro.

"Il legislatore, al fine di evitare l'effetto di una trasparenza opaca determinata dalla numerosità dei dati pubblicati, ha infatti individuato

una soglia di rilevanza economica degli atti da pubblicare” (ANAC, deliberazione n. 468 del 16/6/2021, pag. 5).

Il comma 4 dell’art. 26, esclude la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche beneficiarie qualora sia possibile desumere informazioni sullo stato di salute, ovvero sulla condizione di disagio economico-sociale dell’interessato.

L’art. 27, del d.lgs. 33/2013, invece elenca le informazioni da pubblicare, ovvero:

- il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali, il nome di altro soggetto beneficiario;
- l'importo del vantaggio economico corrisposto;
- la norma o il titolo a base dell'attribuzione;
- l'ufficio e il dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;
- la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;
- il link al progetto selezionato ed al curriculum del soggetto incaricato.

Tali informazioni, organizzate annualmente in unico elenco, sono registrate in Amministrazione trasparente (“Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici”, “Atti di concessione”) con modalità di facile consultazione, in formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo (art. 27 comma 2).

Ogni provvedimento in merito a quanto in oggetto risulta, pertanto, pubblicato sul sito istituzionale dell’ente.

5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC

I risultati del monitoraggio devono essere utilizzati per svolgere il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema e delle politiche di contrasto della corruzione.

Il monitoraggio circa l’applicazione del presente PTPC è svolto dal Responsabile della prevenzione della corruzione che si avvale della collaborazione dei responsabili, tenuti a fornire ogni informazione utile.